CUMHURİYET DÖNEMİNİN İLK BÜTÇESİNE AİT GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMİ

Muhsin ALTUN
Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

Sayıştay'ın TBMM adına yaptığı denetimin en önemli ürünü olan Genel Uygunluk Bildirimi, ilk defa 1924 Anayasasının 101. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre,

Divan-ı Muhasebat mutabakat beyannamesini, taalluk ettiği hesab-ı kati kanununun Maliyece Büyük Millet Meclisine takdimi tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında Meclise takdim eder.

Sayıştay'ın anayasadaki bu düzenlemeye paralel olarak TBMM'ne sunduğu ilk genel uygunluk bildirimi 1924 yılına ait olup, **1340 Senesi Umumi Mutabakat Beyannamesi** adını taşımaktadır. 1928 Yılında Devlet Matbaası'nda eski harflerle basılmış olan 309 sayfalık Beyannamenin başında bir Mukaddime, onu takiben de Beyanname metni yer almaktadır.(*) Aşağıda bu tarihi belgenin mukaddimesi ile Beyannamenin metin ve tablo kısımlarında yer alan bilgiler aktarılmaktadır.

MUKADDİME

Beyannamenin önsözünü oluşturan bu bölümde verilen bilgiye göre, anayasa gereğince Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 1924 yılına ilişkin Hazine genel hesabı, Bakanlığın 3.8.1927 tarih ve 42811/113 sayılı yazısı ile Sayıştay'a gönderilmiş; Sayıştay da Hazine genel hesabına ilişkin Genel Uygunluk Bildirimini bu tarihten tam 6 ay sonra 2.2.1928 tarihinde TBMM'ne sunmuştur. Anayasal anlamda bir gecikme söz konusu olmamakla birlikte Maliye Bakanlığının Hazine genel hesabını hazırlamasına ilişkin bir süre tayin edilmemiş olması nedeniyle 1924 yılı kesin hesabı ancak 1928 yılı bütçesiyle birlikte görüşülebilmiştir. (Mali yılbaşı 1 Marttır.)

Yine bu bölümde verilen bilgilere göre 1924 yılında genel bütçeye dahil 199 saymanlık mevcuttur. Ancak Sayıştay denetimine tabi saymanlık sayısı genel bütçe ile sınırlı olmayıp diğer (belediye, özel idare vb.) saymanlıklarla birlikte denetime tabi toplam saymanlık sayısı, 1924 Ağustos ayı itibarıyla 245'tir[1]. Demek ki genel bütçe dışında 46 adet denetime tabi saymanlık bulunmaktadır.

(*) Söz konusu Beyannamenin bir örneği SBF Kütüphanesinde, 352.04 B.2894 katalog numarasında kayıtlıdır.

(1) Bkz. GÜRHAN ve ALTUN, **Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay,** Sayıştay Dergisi, (75. Yıl Özel Sayısı) Sayı:30, s.103.

Genel bütçeye dahil saymanlıkların tamamı denetlenip yargılanmıştır. Hatta denetlenen hesaplar arasında isyan hadisesine maruz kalan Genç, Hakkari, Ergani vilayetleri ile yangın sonucu kayıtları yanan saymanlık hesapları da dahildir. Mukaddimede bu hesapların nasıl denetlendiği de açıklanmıştır. Buna göre:

Genç vilayetinin[2] yalnız Çapakçur (Bingöl) ve Kulp kazalarına ait gelirler hesaba dahil edilerek merkez ve mülhakata ait giderler dahil edilmemiş; merkez ve Çapakçur kazalarının gelir evrakı da ibraz olunamamıştır. Hakkari ve Ergani Vilayetlerinin gelir ve giderlerinin tamamı hesaba dahil olup ancak gelir ve gider evrakından bir kısmı ziyaa uğradığı için ibraz edilememiştir.

1924 Yılında Mersin, Boyabat ve Alaşehir hükümet konaklarının yanması sonucu buralara ait hesapların bir kısmı yanmıştır. Bu hesapların denetimine ilişkin şu bilgiler verilmektedir:

Mersin Vilayet merkeziyle Sinop mülhakatından Boyabat Kazası hükümet dairelerinin yanması sonucu, Mersin Vilayetinin merkez gelir ve giderleri ile bu vilayete mülhak Tarsus kazasının giderlerinden Mart- Kanunusani sonuna kadar olan miktarı, Maliye Bakanlığına gönderilen cetvelden yararlanılarak ve fasılları gösterilmeksizin daireler itibarıyla hesaba dahil edilmiş ve Tarsus'un gelirleri bir senelik olarak hesapta yer almıştır. Tarsus kazasına ait olan aşar mezat kaimeleriyle[3] tevkifata ilişkin belgeler, vilayet evrakı meyanında yanmış olup yangından kurtarılan kısmı incelenebilmiştir. Boyabat kazasına ait gelir ve giderler ise tamamen Sinop Muhasebeciliği hesabında dahil olup gider evrakından sadece bir kısmı yanmıştır.

Alaşehir Kazası hükümet konağının yanması sonucu kaza Mal Sandığının[4] Esas Defteriyle makbuz dipkoçanlarından ve tahsilat irsaliyelerinden başka bütün evrak ve defterleri yanmıştır. Bu ilçeye ait gelir ve giderler de Esas Defterindeki kayıtlardan yararlanılarak incelenip hesaba dahil edilmiştir.

İç isyanlar ve yangınlar sonucu kaybolan söz konusu mahallere ait belgelerin kayboluşuna ilişkin keyfiyet, mahalli idare heyetlerince usulüne uygun olarak düzenlenen tutanaklarla belgelenmiştir.

----

(2)Bugünkü Bingöl İli.

(3) **Mezat Kaimesi:** Artırma ve eksiltmelere iştirak edenlerin sürdükleri fiyatı gösteren ve imzalarıyla tevsik edilen resmi cetvellere denir. (Türk Hukuk Lügati, s.183.)

(4) **Mal Sandığı:** Maliye teşkilatı içinde bulunan defterdarlıklarla mal müdürlüklerinin genel adı. (Türk Hukuk Lügati, s.218)

BEYANNAMEDE YER ALAN KONULAR

Genel Uygunluk Bildiriminin Beyanname kısmı, bir metin ve tablolardan oluşmaktadır. Metin kısmında bir yıllık denetim ve yargılama sonuçları ile bütçe uygulamasına ve gelir tahsilatına ilişkin mucib-i tenkit görülen aksaklıklar, bakanlıklar ve genel müdürlükler itibarıyla sıralanmıştır. Buradaki konular esas itibarıyla üç aylık raporlarla TBMM'ne bildirilenlerin dışında kalanlardır. Beyannameye dahil edilen konular, Hazine genel hesabındaki veriler ile Sayıştay'ca incelenen saymanlık hesaplarının karşılaştırılmasından elde edilmiştir.

MALİYE VEKALETİ

Mahsup işlemlerinin zamanında yapılmaması sonucu, Sayıştay milyonlarca liralık tazmin hükmü vermek durumunda kalmıştır.

1. Satın alma bedelleri ve Avrupa'ya gönderilen heyetlerin harcırahları gibi bazı harcamaların Maliye Vekaletinden verilen emirler mucibince, İstanbul Defterdarlığı ve Rüsumat Müdüriyet-i Umumiyesi tarafından merkeze irsalat şeklinde ödenip senetlerinin ise nakit mahiyetinde merkeze gönderilmekte olduğu, ancak bunların mahsup işleminin merkez tarafından geciktirildiği tespit edilmiştir. Taşradaki saymanlıklarca merkez adına yapılan bazı harcamaların Maliye merkez saymanlığınca zamanında mahsup edilmemesi şeklindeki bu uygulama, Sayıştay tarafından kendisinin vizesi olmaksızın bir kısım harcamaların hem de evrakı müsbitesi olmaksızın yapılması olarak değerlendirilmiştir. Bu maddeye göre Sayıştay sırf bu yüzden "evrak-ı müsbitesi ibraz olunamayan milyonlarca liranın muhasipler tarafından tazminine hükmetmek mecburiyetinde kalmıştır."

Kamu kuruluşları hisse senedi satın alarak gelir elde edebilirler mi?

2. Sayıştay İstanbul, İzmir ve Samsun Mal Sandıklarının emanet hesaplarında kayıtlı paralarla Maliye Bakanlığının emriyle bazı şirketlere ait 260.000 Lira değerinde hisse senedi alındığını tespit etmiştir. Bunun nedeni Maliye Bakanlığından sorulmuş; alınan cevapta ise söz konusu uygulamanın **müessesat-ı milliyemizin inkişafı** ve emanet hesabında kayıtlı paraların nemalandırılması amacına yönelik olduğu bildirilmiştir. Sayıştay buna karşı şu soruyu sormaktadır: Peki hisse senetlerinin değeri düşerse ne olacaktır? Sayıştay'a göre böyle bir durumda hazine zararı söz konusu olacağından, bu uygulama mevcut paranın faiz geliri elde etmek için bir bankaya tevdii şeklinde telakki edilemez. Sayıştay bu uygulamayı, **bir kanunla izin verilmediği sürece hazine tarafından hisse senedi alınamayacağı** şeklindeki görüşüyle birlikte TBMM'ne bildirmiştir.(5)

----

(5)Benzer bir konu 1991 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi ekinde de yer almış; "yurtdışına gönderilen avans ve kredilerin yabancı bankalarda faiz getiren hesaplarda tutulması ve elde edilen faizlerin bütçeye intikali sağlanmaksızın harcanması şeklindeki uygulama"nın TBMM'ne bildirilmesi kararlaştırılmıştır. (Bkz. 13.10.1992 tarih ve 4743/2 sayılı Genel Kurul Kararı.)

Padişaha ait gayrı menkuller milli hazineye intikal ettiği halde, bunların işletilmesinden elde edilen gelirlerin bütçe haricinde bırakılmıştır.

3. Geliri Padişah ailesine ait olan ve Osmanlı dönemi bütçelerinde **Hazine-i Hassa** adı altında idare edilen taşınmazların yönetimi, İstanbul'un milli hükümetin kontrolüne geçmesinden sonra çıkarılan 46 numaralı kanunla geçici olarak hazineye devredilmişti. Ancak Osmanlı hanedanının Türkiye dışına çıkarılmasıyla birlikte söz konusu taşınmazların yönetimi 3 Mart 1924 tarih ve 431 numaralı kanunun[6] 10. maddesi gereğince kesin olarak hazineye intikal etmişti. Bu durumda Osmanlı hanedanından kalan bu taşınmazların da diğer taşınmazlar gibi gelir ve giderlerinin tamamen bütçeye dahil edilmesi gerektiği açıktır. Buna karşın Sayıştay'ca yapılan denetimde bu taşınmazlara ait gelirlerin önceden olduğu gibi Emlak-ı Müdevvere Hesab-ı Carisi adıyla açılan bir hesaba kaydedildiği ve bu gelirlerden 13.780 Liralık kısmının Sayıştay'a vize ettirilmeksizin harcandığı tespit edilmiştir.

Osmanlı hanedanı mensuplarına ait olmakla birlikte Hazine-i Hassa dışında kalan taşınmazlara ise el konulmamış; sahiplerinin mülkiyetinde kalmıştır. Bunlara ilişkin bir olay 1341 yılının Haziran- Temmuz- Ağustos aylarına ait üç aylık raporla (s.101) TBMM'ne bildirilmiştir[7]. Olay şöyledir:

Erenköy Kız Lisesi'nin mevcut binasının "teşkilat-ı dahiliyesi itibarıyla" elverişli olmadığı gerekçesiyle yakındaki, Osmanlı hanedanına mensup **Hatice Sultan**'a ait köşkün 11.500 Lira bedel mukabilinde satın alınması kararlaştırılmış ve Hatice Sultan'ın vekili **Celal Sahir** beyle sözleşme yapılmıştır. İstanbul Murakıplığı söz konusu binanın kamulaştırma suretiyle elde edilmesi gerektiğini ileri sürerek satın alma bedeline ilişkin verile emrini vize etmez. Bunun üzerine Maarif Vekili **Hamdullah Suphi** (Tanrıöver) tarafından verilen 11.4.1925 tarih ve 2714/3200 sayılı deruhte-i mesuliyet yazısında, söz konusu köşkün sahibinin özel kanunla "milli hudutlardan harice çıkarılmış olduğu", dolayısıyla istimlaka gerek olmadığı; kaldı ki istimlak edildiği takdirde köşkün tapudaki kayıtlı değeri 13.000 Lira olduğundan satın alma durumuna göre daha fazla ödeme yapılmış olacağı bildirilerek satın alma sözleşmesine ilişkin sorumluluğun üstlenildiğinin bildirilmesi üzerine verile emri vize edilmiştir. Esasen daha önce de Ziraat Vekaletince satın alınmak istenen **Yunus Nadi** (Abalıoğlu) beye ait evin istimlak kanunu kapsamına girip girmeyeceği hususunda Sayıştay Genel Kurulu bir karara varamamış ve konuyu tefsir yoluyla karara bağlaması için 18.2.1925 tarihinde TBMM'ne bildirmişti.

----

(6) Hilafetin İlgasına ve Hanedanı Osmaninin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun, (6.3.1924 Tarih ve 63 Sayılı RG)

(7) Söz konusu Raporun bir örneği SBF Kütüphanesinde, 352.04 A.24631 katalog numarasıyla kayıtlıdır.

Gelirlerin tahsili sırasında yapılan masrafların gelirden düşülmeyip bütçedeki ödeneğinden karşılanması gerekir.

4. Sayıştay bu maddede bütçenin en temel ilkelerinden biri olan gelir ve giderlerin gayrı safi olarak kaydedilmesi gereğini vurgulamaktadır. Sayıştay'a göre gelirlerin gayrı safi olarak ve tahsil masraflarının da bütçede bu amaçla ayrılan ödenekten karşılanması gerekmektedir. Buna karşın yapılan denetimlerde, 472 numaralı kanun gereğince nakliye ücretlerine ilave olarak alınan nakliye resminden,(8) bu resmi tahsil etmekle mükellef bulunan idarelere söz konusu kanunun 6. maddesi uyarınca ödenmesi gereken %5 aidat için bütçeye ödenek konulmadığı görülmüştür. Bunun sonucunda 1924 yılında söz konusu aidatlar tamamen bütçe haricinde bırakılarak yalnız net miktarı irat kaydedilmiştir. Ancak Sayıştay söz konusu maddedeki "nakliyat resmi doğrudan doğruya vesait-i mezkure ücüratını (ücretlerini) istıfa edenler tarafından tahsil ve buna mukabil aidatın %5'i idarelere terk olunur" şeklindeki hükümden dolayı bu aidatların Muhasebei Umumiye Kanunu hükümlerine getirilmiş bir istisna olarak kabul edilebileceğini de belirtmiştir. Bununla birlikte Maliye Vekaletinin bütçesine bu aidatlar için de ödenek konulmuş olması, Bakanlığın da bu konuda genel hükümlere uymayı kabul ettiği şeklinde değerlendirilmiştir.

Pera Palas Oteli'nin kira bedelinin kaydedilmesi sırasında da 4. maddede açıklanan gayrı safilik ilkesine aykırı hareket edildiği hk.

5. 3 Teşrinisani 1339 (1923) tarihinden itibaren hükümete intikal eden İstanbul'daki Pera Palas Otelinin kiraya verme tarihi olan 23 Nisan 1924 tarihine kadar vaki olan hasılatından geçici idare heyeti masrafları düşülerek kalan net miktarın irat kaydedildiği tespit edilmiştir. Üstelik söz konusu gelir ve giderlere ait belgeler de Sayıştay'a ibraz edilmemiş; sorgu üzerine Maliye Vekaletinden alınan cevapta söz konusu kayıt ve evrakın muhtelit mahkemeye(9) tevdi edildiği bildirilmiştir.

----

(8) **Nakliye Resmi:** Gerek devletçe, gerek şirketler ve eşhas tarafından muayyen tarifeye göre seyrüsefer ettirilen şimendifer, tramvay ve tünel ile deniz nakliyatında vapurla seyahat eden yolcuların bilet paralarından mevkilere göre farklı bir nispette alınan ve nakliye kumpanya ve idareleri tarafından hazineye yatırılan bir vergidir. (Türk Hukuk Lügati, s.267.)

(9) **Muhtelit Mahkeme:** Kapitülasyonların yürürlükte olduğu dönemde, Osmanlılarla ecnebiler arasındaki ticaret ve hukuk davalarına bakmak üzere teşekkül eden mahkemeye verilen isimdir. (Türk Hukuk Lügati, s.245.)

POSTA VE TELGRAF MÜDÜRİYET-İ UMUMİYESİ

Resmi dairelerin, bütçelerine ödenek konulduğu halde ödemeleri gereken telgraf ücretlerini genellikle ödemedikleri hk.

6. Ulu önder Atatürk "savaşı neyle kazandınız ?" sorusuna "Telgrafla..." cevabını vermişti. Milli mücadele boyunca kamu kurum ve kuruluşları yaptıkları telgraf haberleşmesi için ücret ödemediler. Cumhuriyetten sonra ise 406 numaralı Telgraf ve Telefon Kanununun 34. Maddesi ile 1924 senesinden itibaren bütün resmi dairelerin telgraf haberleşmesi karşılığında ücret ödemeleri öngörülmüş ve bunun için bütçeye 2.183.470 Lira ödenek konulmuştu. Buna karşın kuruluşların eski alışkanlıklarını terkedemedikleri görülüyordu. Sayıştay denetimleri sonucunda söz konusu kanun hükmünün uygulanmadığı ve konulan ödenekten sadece 399.000 Liralık kısmının Posta ve Telgraf Müdüriyetine intikal ettiği saptanmıştır.

ADLİYE VEKALETİ

Ödenek yetersizliği nedeniyle eksik ödeme yapılmasına ilişkin verile emirlerinin vize edilmesinin mümkün olmadığı hk.

7. Sayıştay ödenek üstü harcamayı kabul etmediği gibi ayrılan ödenekten fazla hizmet ifa ettirilmesini de kabul etmemiştir. Üstelik bunu Muhasebei Umumiye Kanununun ödenek üstü harcamaya ilişkin hükümlerini yorumlayarak yapmıştır. Sayıştay'a göre örneğin ödeneğinin yetmemesi nedeniyle harcırahın -diğer yarısı bilahare ödenmek üzere- yalnız yarısının ödenmesi halinde diğer yarısı karşılıksız kalacağından, "verilen tahsisat fevkinde hizmet ifa ettirilmiş olacaktır." Halbuki Vekillerin bütçe ile verilen tahsisattan fazla taahhüdat ve sarfiyatta bulunmaları, Muhasebei Umumiye Kanunu ile yasaklanmıştır. Bu gibi verile emirleri Sayıştay taşra teşkilatının bulunduğu vize cari olan mahallerde reddedilmiş ve durum üç aylık raporlar[10] ile TBMM'ne sunulmuş ve TBMM tarafından da bu görüş kabul edilmişti. Ancak vize cari olmayan yerlerde de bu gibi ödemelerin vaki olduğu, hatta bazı mahallerde eski Muhasebei Umumiye Kanununun 32. maddesindeki avanslar şeklinde Sayıştay'a vize ettirilmeksizin ödendiği de Sayıştay'ca yapılan denetimlerde ortaya çıkmıştır.

----

(10) Bkz. Muhsin ALTUN, **1340 Tarihli Bir Sayıştay Raporunun Düşündürdükleri,** Mali Hukuk, Sayı:72, s.38-53.

TİCARET VEKALETİ

Bütçe içinde ve Sayıştay vizesi dışında oluşturulan bir fon hesabındaki 500.000 Liranın nasıl çarçur edildiği hk.

8. Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşından geriye bütün ekonomik beşeri kaynakları yıkıma uğramış bir Türkiye kalmıştı. Bu yıkımın bir sonucu olarak temel gıda maddelerinde yaşanan kıtlık, fiyatların yükselmesine yol açıyordu. Hükümet özellikle zahire ve un teminini kolaylaştırmak ve ekmek fiyatlarının yükselmesine mani olmak maksadıyla mübayaatta bulunmak üzere 22 Kanunusani 1341 tarih ve 546 numaralı kanunla 500.000 Lira ödenek ayrılmış ve "sermaye olarak" konulacak bu 500.000 Liranın 1925 yılı Ağustos ayı sonuna kadar işletilerek bu işletmenin sonunda gelir kaydedilmek üzere Maliye veznesine teslim edileceği ve harcamadan önce Sayıştay'ın vizesine tabi olmaması öngörülmüştür. Söz konusu kanuna göre ayrılan bu 500.000 Lira Ticaret Bakanlığı tarafından satın almada kullanılacaktı.

500.000 Liranın harcanması vizeye tabi değilse de Sayıştay denetimine tabi idi. Sayıştay öncelikle 5.5.1926 tarihli yazı ile söz konusu meblağın harcanmasından sorumlu saymanın kim olduğunun bildirilmesini istedi. Alınan cevaba göre bu meblağ için bir sayman tayin edilmemiş, 500.000 Liranın Ticaret Vekili "Ali Cenani Beyefendi tarafından alınıp bankaya tevdi ile sarf ve tedvir edildiği anlaşılmış ve buna ait hesap dosyası dahi Ticaret vekaletinden tetkik için Divanı Muhasebata gönderilmiştir." Sayıştay, resmi bir saymanın bulunmaması karşısında sayman gibi telakki olunarak yargılanabilecek birisinin de bulunmadığı sonucuna varmıştır. Çünkü Ali Cenani beyefendinin söz konusu 500.000 lirayı İstanbul Ticaret Müdürü Muhsin Bey ve Ticaret ve Sanayi Bankası vasıtalarıyla "tedvir eylediği" anlaşılmaktadır. Halbuki Muhsin bey ile adı geçen bankanın sayman olarak kabulü mümkün olmadığı gibi Ali Cenani beyefendinin Ticaret Vekili sıfatıyla yürüttüğü bu işlere ait hesabın yargılanması da Divanı Muhasebat Kararnamesinin 53. Maddesi gereğince Sayıştay'ın yargı yetkisi dışında bulunmaktadır.

Sayıştay söz konusu 500.000 Liranın akıbetini araştırarak TBMM'ne bildirmeyi gerekli görmüştür. Bu araştırmaya göre 500.000 Liradan

135.360 Lirası ile Adapazarı Ahşap Fabrikası hissesi satın alınmış,

11.500 Lirası Ankara'da un fabrikası inşası için Doktor Fikret ve Makbul beylere,

28.815 Lirası Adana'da İtidal Şirketi Müdürü Yusuf Lütfi beye,

3.000 Lirası Eskişehirli Serhadzade Abdullah beye verilmiş ve "daha bazı eşhas ve müessesat zimmetinde bir kısım mebaliğ bulunduğu" anlaşılmış; ayrıca zahire hesabından da 138.000 küsur Lira civarında bir miktarının henüz tasfiye edilmediği ve 11.900 Lirasının İş ve Sanayi Bankalarında mevcut olduğu tespit edilmiştir. Sayıştay'ın bu araştırma neticesinde ulaştığı görüş şöyledir:

Velhasıl bu 500.000 Liradan şimdiye kadar bir paresi (parçası) dahi hazine-i maliyeye iade kılınmamıştır...

Sayıştay, bu 500.000 Liranın geri alınması ve sorumluları hakkında gerekli muamelenin yapılması hususunu Maliye Vekaletine bildirmiş ve ilişkili belgeleri de aynı bakanlığa göndermiştir.

MÜBADELE VE İMAR VE İSKAN MÜDÜRİYET-İ UMUMİYESİ

Kaldırılan İskan Saymanlıklarını devralan vilayet saymanlarının ihmali sonucu, 10.000.000 Liralık ödeneğin yarısı mahsup edilmeden kalmıştır

9. Maliye Bakanlığı, Beyannamenin 1. maddesindeki açıklama paralelinde iskan saymanlığı bulunmayan mahallere ait iskan harcamaları için Muhasebei Umumiye Kanunu gereğince vilayet muhasebecileri namına havalename gönderilmeyip harcanacak tutarın merkeze irsalat kaydıyla ödenmesi ve sarf evrakının da İskan saymanlarına gönderilmesini istemişti. Bundan başka İskan saymanları tarafından avans suretiyle de vilayet muhasebeciliklerine bir hayli meblağ gönderilmişti. Sayıştay denetimi sonunda vilayet muhasebecileri tarafından harcanan meblağın sarf belgeleri gönderildiği halde İskan saymanlarınca bunların mahsuplarının zamanında yapılmadığı anlaşılmıştır.

Bilahare İskan saymanlıkları da kaldırılınca söz konusu sarf evrakı İskan saymanlarının bulunduğu yerdeki vilayet muhasebecilerine devredildi. Ancak bu evrakı devren almış olan vilayet muhasebecileri, "işin ehemmiyet ve müstaceliyetini (acil oluşunu) takdir etmeyerek mahsuplarının icrasını temin eylemedikleri cihetle, imar ve iskan umuru (işleri) için bütçe ile verilen 10.000.000 Lirayı mütecaviz tahsisattan, hesab-ı katiyede görüleceği üzere ancak nısfı (yarısı) raddesinde bir miktarının mahsubu icra edilebilmiş" ve daha önce sarfiyatı icra eden vilayet muhasebecilerinin kayıtları da evrak-ı müsbitesiz kalmış; dolayısıyla Sayıştay vizesi de söz konusu olmamıştı. Sayıştay bundan hareketle söz konusu genel müdürlüğün kesin hesabında ödenek artığı olarak görünen miktarın, mahsup edilmemiş harcama şeklinde değerlendirilmesinin gerçeğe daha uygun olacağı şeklinde görüş bildirmiştir.

VARİDAT (GELİRLER)

İç isyanlar sonucu kayıtları kaybolan bölgelerdeki maktu vergi uygulamasının yasal olmadığı hk.

10. Yukarıda sözü edilen iç isyanlar dolayısıyla gelire ilişkin kayıtları yanmış olan Hakkari ve Muş vilayetlerinde emlak ve arazi vergileri, il idare meclislerinin kararıyla maktu olarak tahsil edilmeye başlanmıştı. Sayıştay yasa dışı gördüğü bu uygulamanın nedenini Maliye Bakanlığından sormuş; alınan cevapta kura (köyler) ve mahalatta (mahallelerde) muayyen olan vergilerin beynel-ahali (halk arasında) suret-i tevzii hakkındaki 15 Recep 1277 tarihli Nizamname hükümleri dayanak olarak gösterilmekteydi. Bu kanun[(11)] arazi ve emlak vergilerinin, köylerde her mükellefin servet durumu ve tarımsal kabiliyeti dikkate alınarak maktu olarak tarhedilmesi yetkisini il idare kurullarına vermekteydi. Sayıştay ise bu nizamnamenin arazi tahririnin (yazım, sayım) tamamlanmadığı yerlerde uygulanmak üzere çıkarıldığı görüşünü savunmuş ve söz konusu nizamname hükümlerinin kanuni bir müsaade olmadıkça kayıtları sonradan iç isyanlar sonucu kaybolan bu gibi mahaller hakkında da kıyas yoluyla tatbikinin mümkün olmadığını bildirmiştir. Sayıştay'a göre yapılması gereken, söz konusu mahallerdeki tahrir işlemlerinin hızlandırılmasıdır. Bu husus Maliye Bakanlığına aşağıdaki gibi bildirilmiştir:

Bu gibi mahaller hakkında tahrir muamelesinin tesriiyle (hızlandırılmasıyla) muhalif-i kanun vergi tarh ve cibayetinin devamına meydan verilmemesi...

Yasadışı olarak köylerden aşar toplayan Hacıbayram Veli Vakfı mütevellisinin cezalandırılması gerektiği hk.

11. Cumhuriyetin birinci yılında aşar henüz kaldırılmamıştı. Ancak Cumhuriyet yönetimi bütçe gelirleri içindeki yerini dikkate alarak devlet dışında başka kişi ve kuruluşlar tarafından aşar toplanmasını yasaklamış; bu yasaklama 1924 anayasasında da yer almıştı. Anayasanın 84. maddesine göre "hakiki veya hükmi şahıslar tarafından veya onlar namına rüsum, aşar ve sair tekalif alınması memnudur." Buna göre anayasanın yürürlüğe girdiği 24.5.1924 tarihinden sonra gerçek veya tüzel kişiler tarafından aşar toplanamayacaktı. Bu yasağa karşın Sayıştay denetimleri sonucu bazı kişi ve kuruluşların aşar toplamaya devam ettikleri görülmüştür. Bunlardan Hacıbayram Veli Vakfının, gelirleri kendisine vakfedilmiş olan Ankara'nın bazı köylerinin aşarını vakıf mütevellisi aracılığıyla toplamaya devam ettiğini tespit eden Sayıştay, bu durumu Muhasebei Umumiye Kanununun -bugün

----

(11) Adı Nizamname olmakla birlikte Padişah iradesine dayandığından kanun gücündedir.

de yürürlükte olan- 17. maddesi[12] gereğince suç olarak kabul etmiş ve adı geçen vakıf mütevelli heyetinin cezalandırılması hususunu Maliye Bakanlığına bildirmiştir.

Fransız işgali döneminde Mersin Limanında yaptırılan vincin bedelinin, vinç resmi adıyla tüccardan tahsilinin doğru olmadığı hk.

12. Mersin'in Fransız işgali altında bulunduğu dönemde Fransız gümrük yönetimi tarafından Mersin limanında bir rıhtım inşa edilmişti. Bu rıhtıma ilave olarak yine Komby adındaki Fransız asıllı bir müteşebbisle sözleşme imzalanarak bir vinç monte edilmişti. Fransız gümrük idaresi rıhtım ve vinç bedellerini rıhtım ve vinçten yararlanan tüccara ödetmeyi uygun buldu. Bunun için yüklenip boşaltılan ticari eşyanın beher 100 kilogramından 10 Kuruş vinç resmi ile 2 Kuruş liman resmi adı altında tahsilat yapılmaktaydı. Ancak Mösyö Komby'nin alacakları bitmeden Fransızlar Mersin'i boşaltmak zorunda kaldı. Buna karşın Türk gümrük (rüsumat) idaresi de Komby'nin alacaklarının eskiden olduğu gibi liman ve vinç resmi adıyla tüccara ödetilmesinde sakınca görmemişti.

Sayıştay ise bu uygulamayı gayrı kanuni bularak, Fransız işgalinin sona erdiği tarihten sonraki kalan vinç bedelinin bütçeden ödenmesi gerektiği hususunu Maliye Bakanlığına bildirmiş; Maliye Bakanlığından alınan bilgide de söz konusu resimlerin alınmasından vazgeçilerek vinç bedelinin hükümetçe ödenmesine teşebbüs edildiği anlaşılmıştır.

UMUMİ MÜTALAAT

Tahakkuk edipte ödenemeyen borçların, bütçenin "geçen yıllar borçları" faslından ödenmesi tabi bulunduğundan, Hazine'nin borç tahakkukunu "ödeneğin kullanılması" olarak kabul eden uygulamasının doğru olmadığı hk.

13. Hazine genel hesabında tahakkuk ettirilen ödenek artığından hesap devresi sonuna kadar ödenemeyen tahakkuk etmiş borçlar toplamı 3.658.953 Lira 58 Kuruş olarak tespit edilmiş ve bu toplamdan özel kanunları gereğince gelecek yıllara devredilmesi gereken ödeneklerin[13] düşülmesinden sonra kalan miktarın imhası öngörülmüştür. Buna karşın Sayıştay'ın idare hesapları üzerinde yaptığı incelemeler sonucunda tahakkuk etmiş borçlar toplamı, Hazine genel hesabında gösterilen rakamdan 1.937.811 Lira 32 Kuruş noksan çıkmıştır. Yıl sonuna kadar ödenemeyen yada emanet

----

(12) **Madde 17-** Hazineye ait veya hazinenin mesuliyeti altında bulunan varidat, hasılat ve emanet, kanuni mezuniyeti haiz olmayan hiçbir idare veya memur tarafından kabz ve sarfolunamaz. Muvazenei umumiyeye dahil devaire ait emvali menkule ve ayniyat mal memurları hazır bulunmadıkça satılamaz.

(13) 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 46. maddesiyle "gelecek senelere devri meşrut tahsisat usulü" kaldırılmıştır.

hesabına alınmamış olan borçların yılı bütçelerine geçen yıllar borçları adıyla konulacak ödeneklerle beş yıl içinde ödenmesine Muhasebei Umumiye Kanunuyla izin verilmiştir.[14] Nitekim Sayıştay kayıtlarına göre 1924 yılı ödenek artığına mahsuben Kanunuevvel 1927 yılı sonuna kadar olan 2.316.782 Lira borç ödemesi yapılmıştır. Bu durumda gerek Maliye Bakanlığına gerek Sayıştay'a verilen cetvellerde gösterilen tahakkuk etmiş borçlar miktarı "makrun-u hakikat" (gerçeğe yakın) bulunmamıştır. Öte yandan Muhasebei Umumiye Kanununun yukarıda söz konusu edilen hükümlerine göre 1929 mali yılı sonuna kadar 1924 yılı borçlarından tahakkuk edecek miktarın ödenmesi de tabidir.

Sayıştay bu açıklamalardan sonra İmha olunacak tahsisat miktarının nasıl belirleneceğine ilişkin görüşünü açıklamaktadır. Sayıştay'a göre bura da iki alternatif söz konusudur:

a. İmha olunacak ödenek: Ödenek artığı - (Yılı içinde ödenen + bütçe emanetine alınan)

b. İmha olunacak ödenek: Ödenek artığı - (Yılı içinde ödenen + bütçe emanetine alınan + tahakkuk eden borçlar)

Tahakkuk etmiş borçların da imha olunacak ödeneğin hesabına dahil edilip edilmeyeceği hususunda ne eski ne de Muhasebei Umumiye Kanunlarında açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte eski Muhasebei Umumiye Kanununun 40. maddesinde Hazine genel hesabının hangi maddeleri ihtiva edeceği düzenlenirken, "tediye edilen veya emanet hesabına naklolunan miktarların gösterileceği" anlatıldıktan sonra "tamamen veya kısmen iptal edilen tahsisat yekun-u umumisini (genel toplamını) irae eyler (gösterir)" denilmekte ve yeni Muhasebei Umumiye Kanununun 103. maddesinde de "istimal olunamayıp iptal edilen tahsisat bakiyesi gösterilir" denilmektedir.

Görüleceği gibi Sayıştay'a göre sorunun temelinde Tahsisatın istimali (ödeneğin kullanılması) kavramının farklı yorumlanması yatmaktadır. Hazine genel hesabı, tahakkuk eden borçları da ödeneğin kullanılması olarak kabul eden görüş doğrultusunda hazırlanmış ve imha edilecek ödeneğin tespitinde tahakkuk etmiş borç miktarı da hesaba katılmıştır. Oysa Sayıştay'a göre tahakkuk edipte ödenemeyen veya bütçe emanetine alınamayan borçlar için, zaten yılı bütçelerine geçen yıllar borçları adıyla ödenek konulmaktadır. Hazinenin görüşü kabul edildiği takdirde herhangi bir gider için birden fazla yılın bütçesine ödenek konulması gibi bir durum ortaya çıkacaktır. Ayrıca borcun çok az bir kısmı ait olduğu yıl ödeneğinden düşülüp büyük kısmı yine gelecek yıllara devredeceğinden, Sayıştay ödeneğin kullanılması kavramını dar anlamda yorumlamış ve imha edilecek ödeneğin, tahakkuk eden borçların ödenek artığından düşülmesiyle hesaplanmasının doğru olmadığını bildirmiştir.

----

(14) Bkz. 1050 Sayılı Kanun, md. 92-93.

Geçici bütçe ile yapılan kadro ve ödenek dışı maaş ödemeleri hk.

14. 1924 Yılı Mart ayında çıkarılan Muvakkat (geçici) Bütçe Kanununun 2. Maddesinde, 1924 yılı bütçe kanunu gereğince kadro ve maaşlarda yapılan indirmelerin Mart başlangıcından sonuna kadar geçerli olması öngörüldüğü halde, bazı bakanlıklar kadrolarda yapılan indirmeleri (tenkihat) bağlı kuruluşlara bildirmemişler; üstelik Maliye Bakanlığı da Mart maaşlarının sabıkı veçhile (eskisi gibi) ödeneceği şeklinde bir tebliğ yayımlamıştı. Bunun sonucu olarak Sayıştay denetimlerinde bir kısım memurlara kadroları üzerinde maaş ödendiği tespit edilmiştir. Bu fazla ödemelerin önemli bir kısmı ilgili fasıllarda yapılan tasarruflarla telafi edilmekle birlikte bir bölümü ödenek dışı kalmıştır.

Avansların yıl sonunda kapatılmaması sonucu 16.346.314 Liranın mutemetler üzerinde kaldığı hk

15. Muhasebei Umumiye Kanunu gereğince verilen avansların yıl sonunda her halde hesabının kesilmesi ve hesabını tasfiye edememiş olan mutemetlerin zimmetdar (borçlu) sayılarak, hesaplarını tasfiye etmedikçe tekrar hizmet-i devlette istihdam edilmemeleri zorunlu olduğundan, sarfiyat-ı muvakkate (geçici harcamalar) hesabından ertesi seneye hiç bakiye devredilmemesi gerekmektedir. Halbuki bu hesapta yer alan 16.346.314 Lira 40 Kuruşun 1925 yılına bakiye devrettiği görülmüş ve bu meblağ da doğal olarak yılı bütçelerindeki ödenekten mahsup edilemeyen harcamalar kapsamında kalmıştır. Sayıştay, gerek bu hesapta gerek eşhas zimemi (kişi borçları) hesabında görülen bakiyeleri zaman-ı idare hesaplarının denetim ve yargılamasında nazarı dikkate aldığı gibi bunların bir an evvel tasfiyeleri lüzumunu Maliye Bakanlığına yazılı olarak bildirmiştir.

Ödenek dışı harcama miktarının hesaplanması hk

16. Ödenek dışı harcama miktarı, Hazine genel hesabına ekli 93 numaralı tabloda gösterildiği üzere 1194 Lira 18 Kuruş olarak tespit edilmiş ve bundan 1127 Lira 28 Kuruşunun, ilgili olduğu fasıllardaki ödenek artığı ile kapatıldığı görülmüştür. Sayıştay bütçe kanununa ekli cetvellerde yasal niteliğe sahip en küçük kısmın fasıl olduğu görüşünden hareketle, bir faslın maddeleri arasındaki aktarmaları ilgili dairelerin iç meselesi olarak kabul etmiş ve bu aktarmalar sonunda ödenek dışı harcama miktarının 66 Lira 60 Kuruşa düşmesi şeklindeki sonucu doğru olarak kabul etmiştir.

Ancak Sayıştay'ca İdare hesaplarının denetim ve yargılaması sonucunda Hazine genel hesabında gösterilenden başka 50. Faslın birinci maddesindeki ödenekten de 250 Lira fazla harcama yapıldığı,[15] Dahiliye bütçesindeki hükümet konakları, imam ve müezzinler maaşlarından da 46 Lira ödenek dışı harcama yapıldığı tespit edilmiştir.

---

(15) Bu fasıl, Maliye Bakanlığı bütçesine Tahsisat-ı Mesture adıyla konulan örtülü ödeneği ihtiva etmektedir. (Mevcut durum için bkz. 1050 sayılı kanun, md. 77.)

Sayıştay 1924 yılı bütçesinin uygulama sonuçlarına ilişkin bütün bu görüş ve eleştirilerinden sonra TBMM'ne aşağıdaki şekilde şartlı olumlu görüş bildirmiştir:

Hazine hesab-ı umumisi ile Muhasebei Kat'iye Kanunu layihasında münderiç erkamın (rakamların) Mukaddime ile işbu Beyanname ve merbutu cetvellerdeki kuyut tahtında (kayıtlar altında) şayanı kabul olacağını arz eyleriz.

2 Şubat 928

Reisi Evvel Vekili 1. Daire Reisi Sanisi **Faik (Eke)**	2. Daire Reisi Sanisi **Zeynelabidin**	3.Daire Reisi Sanisi **Hüseyin Alim**

Aza	Aza	Aza	Aza	Aza	Aza	Aza	Aza
R. Besim	**Fevzi**	**Müeyyet**	**Kamil**	**Basri**	**Yusuf Ziya**	**Hasan Zeki**	**Celil**

Müddei Umumi

Mehmet Ali

BEYANNAMEDE YER ALAN TABLOLAR

Beyannamenin tablo kısmında, metin kısmında atıf yapılan ve Sayıştay'ın ve Hazinenin bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri karşılaştırmalı olarak yer almaktadır. Tablolar Masraf İcmali, Varidat ve Katma bütçeli idarelere ait gelir- gider rakamlarını içermektedir.

MASRAF İCMALİ

Bu tabloda bütçe ile verilen tahsisat ve gerçekleşen tediyat (ödemeler) daireler itibarıyla tasnif edilmiş olarak karşılaştırılmaktadır. Bütçe içinde ve Beyannamede yer alan daireler (sırasıyla) şunlardır:

1. Büyük Millet Meclisi	14. Hariciye Vekaleti
2. Riyaseti Cumhur	15. Matbuat ve İstihbarat Müdüriyeti
3. Divanı Muhasebat	16. Sıhhiye Vekaleti
4. Başvekalet	17. Diyanet Reisliği
5. Maliye Vekaleti	18. Adliye Vekaleti
6. Muhassesatı Zatiye	19. Maarif "
7. Duyunu Umumiye	20 Nafia (Bayındırlık) Vekaleti
8. Rüsumat	21. Ticaret "
9. Tapu	22. Müdafaa-i Milliye Vekaleti
10. Dahiliye	23. Bahriye Vekaleti
11. Posta ve Telgraf ve Telefon	24. İskan Müdüriyet-i Umumiyesi
12. Emniyeti Umumiye	25. Ziraat Vekaleti
13. Jandarma	26. İmalat-ı Harbiye

Görüleceği gibi Genel Uygunluk Bildirimine TBMM, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay'ın kendi ödenek ve harcamaları da dahil bulunmaktadır. Masraf icmali tablosunun sağ tarafı bütçe ile verilen ödenek (tahsisat) toplamını göstermekte olup aşağıya bu kısmın yekünü alınmıştır:

TAHSİSAT (ÖDENEKLER)

(Lira/Kuruş)

340 Bütçesinde merkum (yazılı) olan tahsisat	Tahsisat-ı munzama veya fevkalade kanunlar ile alınan tahsisat	Hususi kanunları mucibince geçen senelerden devrolunan tahsisat	Tediye edilen sinin-i sabıka duyunu olup tahsisatına ilavesi lazım gelen	Muhassesat yekününün miktar-ı safisi
140.433.379.80	39.125.757.17	3.088.693.73	5.114.095.72	187.761.916.43

Bütçeden en büyük payı alan 4 kuruluş ise (aldıkları net ödeneğe göre) şunlardır:

Müdafaa-i Milliye Vekaleti: 35.903.806.87 Lira (%19)

Maliye Vekaleti: 23.881.929.17 Lira (%12)

Nafia Vekaleti: 17.951.546.85 Lira (%9)

Duyunu Umumiye: 17.490.065.19 Lira (%9)

Maarif Vekaleti ise 7.952.169.62 Lira (%7) net ödenekle 9. sırada yer almıştır.

Tablodaki Muhasesatı Zatiye (Özlük Ödenekleri) bugünkü Emekli Sandığı benzeri bir daire olup "yurtluk, ocaklık, emlak-i mazbute maaşları" ve "malül gazilere mükafat-ı nakdiye" ile "mütekaidin-i mülkiye ve ilmiye maaş ve tahsisatları"nı ihtiva etmektedir. Maliye Bakanlığı bütçesindeki ödeneğin önemli bir kısmı ise düşman işgali sonucu meydana gelen zararların giderilmesi masrafları için ayrılmıştır. Örneğin,

- İstilazedelere verilecek kereste bedeli olarak: 173.263.43 Lira

- Harap olan mesakin (meskenler) tamiratı için: 888.389.15 Lira

- Hükümet konakları tamirat, tevsiat (genişletme) ve inşaatı için: 2.002.161.52 Lira ödenek ayrılmıştır.

Yukarıdaki unsurlardan oluşan ödeneklerin harcanan miktarına ilişkin tediyat tablosunun yekün kısmı aşağıdadır:

TEDİYAT (ÖDEMELER)

(Lira/Kuruş)

İdare hesaplarının Divanca tetkiki neticesinde tediye ve bütçe emanetine naklolunduğu tebeyyün eden	Vekil hesab-ı katilerinde ve Hazine hesab-ı umumisinde merkum (yazılı) olan	Divanca ruyet olunan (incelenen) hesabata nazaran Hazine hesab-ı umumisinin	
		Fazlası	Noksanı
131.584.785.34	131.628.038.62	239.318.23	196.064.95

Masraf İcmali tablosunun devamında ise Hazinenin aynı konulara ilişkin verileri ile Sayıştay'ın yukarıdaki kayıtları arasındaki farklılıkların nedenleri açıklanmaktadır. Örneğin "Tahsisat-ı munzama veya fevkalade kanunlar ile alınan tahsisat" toplamı, Hazine hesab-ı umumisinde 38.981.390.72 Lira olarak yer almıştır. Sayıştay kayıtları ile Hazine verileri arasındaki 144.366.40 Liralık fark şöyle açıklanmıştır:

142.988.98 Liralık fark:

Duyunu Umumiye bütçesindeki hükümet-i sakıta duyununa[16] *ait "fasl-ı mahsus"un tediyatındaki fark olup, tediye edilen miktarın ber mucib-i kanun (kanunu gereğince) tahsisat itibar edilmekte olmasına göre hazine hesabındaki tahsisat bu miktar noksandır.*

1377.42 Liralık fark:

----

(16) Osmanlı döneminden kalma devlet borçları kastedilmektedir.

Hidemat-ı umumiyeye (genel hizmetlere) ait teberruat (bağışlar) olup 330 (1914) senesi bütçe kanununun hükmü mer'i (yürürlükte) bulunan 17. maddesi mucibince bütçeye irat ve masraf kaydedilmekte olması hasebiyle tahsisata da ilavesi lazım gelen miktar olup Maliye cetvelinde gösterilmemiştir.

Bu açıklamalardan sonra masraf icmalinin daireler itibarıyla ayrıntıları gösterilmektedir. Bu ayrıntılar da yukarıdaki tablo ile aynı bilgileri içermektedir. Tablodaki dairelerden örnek olarak Sayıştay'a ait ödenek ve harcama bilgileri aşağıya alınmıştır:

TAHSİSAT (ÖDENEK)

(Lira/Kuruş)

340 Bütçesinde merkum (yazılı) olan tahsisat	Tahsisat-ı munzama veya fevkalade kanunlar ile alınan tahsisat	Hususi kanunları mucibince geçen senelerden devrolunan tahsisat	Tediye edilen sinin-i sabıka duyunu olup tahsisatına ilavesi lazım gelen	Münakalat[17] (+/-)	Muhassesat yekününün miktar-ı safisi
212.998	0	0	0	1.752/1.752	212.998

TEDİYAT (ÖDEMELER)

(Lira/Kuruş)

Meclis-i Ali'ce kabul ve tasdik buyrulduğu Meclis-i müşarüileyha riyasetinden ba-tezkire tebliğ olunan cetvelde merkum olan tediyat	Maliye Vekaletinden gönderilen hesab-ı kat'ide merkum (yazılı) olan	Tasdik-i Ali'ye iktiran eden miktara nazaran mezkur hesab-ı kat'inin	
		Fazlası	Noksanı
138.363.81	210.183.10	71.819.29 (1)	0

Tablodaki (1) numaralı dipnotta ise şu açıklama yer almaktadır:

"Divanı Muhasebat bütçesine ait tahsisatın evrak-ı tahakkukiye aranılmaksızın tahsisat itibarıyla idare heyetlerine tevdiinden naşi (dolayı) Hazine kaydına nazaran Divanı Muhasebat bütçesi tediyatından tebeyyün eden işbu farkın Meclis veznesinde mevcut bulunduğu mizan-ı umuminin ikinci sahifesinde arz ve irae kılınmıştır (gösterilmiştir)."

----

(17) **Münakalat:** Tahsisatın bir fasıldan diğer fasıla veya bir maddeden diğer maddeye nakledilmesi. (Türk Hukuk Lügati, s.256.)

Bu farkın ayrıntısı ise tablonun arka sayfasında açıklanmıştır:

"Balada gösterildiği üzere tediyat-ı umumiyede hasıl olan farktan 5.839 Lira 16 Kuruş, 339 (1923) senesi duyunu olduğu cihetle, vezne-i umumiyeden ve İzmir Malsandığından tesviye edilmesi (ödenmesi) hasebiyle Meclis-i Ali tediyatı meyanında dahil olmamasından ve 7.598 Lira, 13 Kuruşu da Meclis bütçesine ait olan kısımda izah edildiği üzere Meclis veznesindeki mevcuttan münbaistir (kaynaklanmıştır).

Sayıştay'ın 1923 yılından devreden 5.839 Lira 16 Kuruş borcunun olduğu ve bunun bir kısmının da İzmir Malsandığından ödendiği anlaşılmaktadır.

VARİDAT (GELİR) TABLOLARI

Masraf İcmalinden sonra varidat (gelirler) toplamına ilişkin ayrıntılı veriler, gelir türleri itibarıyla tasnif edilmiş olarak sunulmaktadır. Buna göre 1924 yılında 48 çeşit kamu geliri bulunmaktadır. Bunlardan bugün yürürlükte bulunmayan ve ilginç görülenlerinden bazıları aşağıya alınmıştır:

Harp kazançları vergisi[18]
Bedeli nakdi askeri
Davar, düve ve canavar resmi
Aşar, tütün ve ipek aşarı
Kibrit ve kav resmi
Konya Ovası Ameliyat-ı İskaiye (sulama) varidatı
Kumpanyalardan teftiş mukabili alınan
Mehakim-i şer'iye hasılatı
Anadolu-Bağdat Demiryolları nakliyatından
Reji Şirketinden maktuan alınan tütün resmi

Bu gelirlerin (tahsil edilen) genel toplamı varidat cetvelinde şöyle gösterilmiştir:

-İdare hesaplarının tetkiki neticesinde tebeyyün eden:

(Lira/Kuruş)

340 Muvazenei Umumiyesinde merkum olan muhammenat	Sene-i haliyeden	Sinin-i sabıkadan	Yekün
129.214.610	132.598.066.42	6.352.238.87	138.450.305.29

- Hazine hesab-ı umumisinde merkum (yazılı) olan:

(Lira/Kuruş)

Sene-i haliyede	Sinin-i sabıkadan	Yekün	Fazlası	Noksanı
131.886.685.44	6.530.542.31	138.417.827.75	299.090.85	332.568.39

----

(18) Harbin yarattığı fırsatlardan, iktisadi şartların değişmesinden istifade ederek bir nevi tesadüf mahsulü büyük ve ani servet sahibi olanların servetleri üzerine konulan istisnai bir vergidir. (Türk Hukuk Lügati, s.118.) 25 Ekim 1920 tarih ve 43 sayılı kanunla yürürlüğe girmiştir.

Tahsilat toplamına ilişkin Hazine verileri ile Sayıştay kayıtları arasındaki farkın nedenleri ise tabloların en sonunda şöyle sıralanmıştır:

1. İdare hesaplarının tetkiki neticesinde Divanca tashihine (düzeltilmesine) dair verilen kararların, Hazinece hesab-ı kat'i tanzimine başlanılması hasebiyle tatbikine imkan bulunamamasından veyahut yanlış tatbik edilmiş olmasından,
2. Maliye'ye gönderilen cetvellerin aslından veya defatir-i aidesinden (ilgili defterlerden) suret kaydında (kopya alınmasında) vukua gelen sehivlerden,
3. Hazine hesab-ı umumisinin mehazı bulunan varidat defter-i kebirindeki yekün sehivlerinden münbais olan (kaynaklanan),
4. İsyan hadisesine maruz kalan mahallere ait tahakkukat ve tahsilat olup Hazinece noksan ithal edilmiş olan,
5. Hazine Tashih-i Hesap muhasipliğince bila-lüzum (gereksiz yere) tahakkuktan tenzil edildiği anlaşılan.

MÜLHAK (KATMA) BÜTÇELİ İDARELER

Cumhuriyetin ilk yıllarında da katma bütçeli kuruluşlar mevcut olmakla birlikte bu kuruluşların kesin hesapları hakkında Sayıştay'ca genel uygunluk bildirimi verilip verilmeyeceği hakkında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna karşın 1924 yılı genel uygunluk bildiriminde bu kuruluşlara da yer verilmiştir. Söz konusu kuruluşlara ilişkin bildirimin mukaddime kısmında bunun gerekçesi şöyle açıklanmaktadır:

"Divanı Muhasebatı her sene hesab-ı kat'isi için Meclis-i Ali'ye mutabakat beyannamesi takdimiyle mükellef tutmakta olan Teşkilatı Esasiye Kanununun 101inci, eski Muhasebei Umumiye Kanununun 43. maddeleri, bu beyannamelerin Hazine hesab-ı umumisine ait olacağını göstermekte ve mülhak bütçeler hakkında bir güna kayıt ve sarahati gayrı muhtevi bulunmakta (içermemekte) olmakla beraber, şimdiye kadar tanzim ve tasdiki gibi kat-ı hesabı (hesabının kesilmesi) dahi aynı usul ve merasime tabi tutulan mülhak bütçeler için Divanı Muhasebatça Meclis-i Ali'ye ayrı ayrı beyannameler takdimi müteamil bulunmasına (teamül haline gelmesine) ve gerçi yeni Muhasebei Umumiye Kanununun 107. maddesinde dahi mülhak bütçeler hesab-ı kat'ileri hakkında sarahat yoksa da 118. maddesinde "mülhak, hususi bütçelerin hesabat ve muamelatı hususi kanunlarında muharrer (yazılı) kuyut mahfuz kalmak üzere bu kanun ahkamına tabidir denilmek" suretiyle işbu teamül teyit edilmiş olmasına binaen, mülhak bütçelere ait tetkikat neticesinin de muayyen olan müddet zarfında kemafissabık (önceki gibi) birer beyanname ile Meclis-i Ali'ye arzına lüzum görülmüştür."

Mukaddimeden sonra her bir katma bütçeli kuruluş için ayrı ayrı beyanname düzenlenmiştir. Beyanname metinlerinin devamında yer alan tablolarda Sayıştay'ın, idare hesaplarının tetkiki neticesinde tebeyyün eden gelir ve giderlerle, dairesi hesabında yazılı olan gelir ve gider toplamları karşılaştırılmaktadır. Söz konusu katma bütçeli kuruluşlar ve bağlı oldukları bakanlıklar -beyannamedeki sırasıyla- şunlardır:

1.Seyrüsefain (Deniz nakliyatı) Müdüriyeti	Ticaret Vekaleti
2. Hudut ve Sevahil (sahiller) Sıhhiye Müdüriyeti	Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaiye Vekaleti
3. Öksüz Yurtları Müdüriyet-i Umumiyesi	Maarif Vekaleti
4. Askeri Fabrikalar Müdüriyet-i Umumiyesi	Müdafaa-i Milliye Vekaleti
5. Erzurum-Sarıkamış-Kars ve Şuabatı (şubeleri) Demiryolları İdaresi	Nafia Vekaleti
6. Evkaf Müdüriyet-i Umumiyesi	Başvekalet
7. Arada-Diyarbakır-Ergani Demiryolu	Nafia Vekaleti
8. Ankara-Sivas-Samsun (Musaköy) Demiryolları İnşaat ve İşletme İdaresi	Nafia Vekaleti

Katma bütçeli kuruluşların gelir ve giderleri için ayrıca bir icmal düzenlenmemiştir. Her bir katma bütçe için verilen beyannamelerde, genel olarak herhangi bir aksaklığa işaret edilmemiş, benzer cümlelerle olumlu görüş bildirilmiştir. Örneğin Seyrüsefain Müdüriyetine ilişkin beyanname şöyle başlamaktadır:

Seyrüsefain Müdüriyet-i Umumiyesinin 340 senesi hesab-ı kat'isi (kesin hesabı) Ticaret Vekalet-i Celilesinden irsal olunmakla (gönderilmekle), Divanı Muhasebatça ruyet ve muhakemesi intaç edilmiş olan muhasip zaman-ı idaresi hesabıyla karşılaştırılarak merbut cetvellerde merkum (rakamla yazılı) bulunduğu veçhile varidat ve sarfiyatta bir güna mübayenet (çelişki) görülememiş....

GENEL DEĞERLENDİRME

Sayıştay'ın 1924 yılı bütçesi hakkında verdiği Genel Uygunluk Bildirimi, dönemin mali yapısına ve kamu mali yönetimine ilişkin en doğru ve güvenilir verileri içermektedir. Bu açıdan özellikle Cumhuriyetin ilk yılları ile ilgili araştırmalarda, söz konusu Bildirimin önemli referanslar sağlayacağı açıktır. Çünkü bu dönemdeki Sayıştay denetim ve yargılaması, kamu mali yönetiminin tamamını kapsamaktadır. Diğer taraftan bütçe dışına çıkma, özel fon ve hesaplar oluşturma eğiliminin de bu dönemde kendini göstermeye başladığı anlaşılmaktadır.

Genel Uygunluk Bildirimi kapsamında genel bütçeye dahil 26 daire ve 9 katma bütçeli kuruluş olmak üzere, gelir ve giderleri Sayıştay'ca denetlenen toplam 35 kamu kuruluşu bulunmaktadır. Bunların gelir ve giderleri, ülke çapındaki 199 saymanlık tarafından izlenip kaydedilmektedir. Sayıştay bu 199 saymanlığın tamamını denetleyip yargılamıştır. Bunun sonucunda Sayıştay'ın TBMM'ne bildirme gereği duyduğu konular genel olarak,

- Gelir ve giderlerin bütçe içinde izlenmesi,
- Bütçe ilkelerine uyulmasının zorunlu olduğu,
- Harcamaların kanıtlayıcı belgelere dayandırılması,
- Vergi ve resimlerin bir yasaya dayandırılması gereğine ilişkindir.

Beyannamede yer alan tablolardan hareketle, kamu sektörünün (katma bütçe hariç) 1924 yılındaki genel dengesi, Sayıştay kayıtlarına göre aşağıdaki gibi gerçekleşmiştir:

(Lira/Kuruş)

GELİR		**GİDER**	
Tahmin Edilen	Gerçekleşen	Ayrılan Ödenek	Toplam Harcama
129.214.610	138.450.305.29	187.761.916.43	131.584.785.34

Görüleceği gibi 1924 mali yılı bütçesi 6.865.520 Lira fazla vermiştir. Ancak gelir tahminleri ve ayrılan net ödenek miktarı dikkate alındığında, hükümetin bütçeyi 58.547.306 Lira açıkla kapatmayı öngördüğü anlaşılmaktadır. Buna karşın ortaya çıkan fazlalık, gelirlerin tahmin edilenin üzerinde olmasından çok; ayrılan ödeneğin 56.177.131 Liralık kısmının harcanmamış/harcanamamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bu tutarın başlangıçta öngörülen açıkla karşılaştırılmasından anlaşılacağı gibi, bilinçli bir tasarruf politikasının varlığından söz edilebilir. Ayrıca ödeneğin harcanmayan/harcanamayan kısmı, nakit sıkıntısına da işaret olabilir. Kuşkusuz bu tahminleri doğrulamak için dönemin nakit hareketlerine ilişkin kayıtların da gün ışığına çıkarılması gerekecektir.

Tablodan çıkarılacak bir diğer sonuç da planlanan ve gerçekleşen durumlar arasındaki belirgin farklılıktır. Kanaatimizce bu farklılıkta vergi idaresinin beklenenden daha etkin çalışması yada tasarruf anlayışının önemli bir etkisinden söz edilemez. 1924 Bütçesinin uzun ve yıkıcı bir savaştan sonra kurulan Türkiye Cumhuriyetinin ilk bütçesi olması, gelir ve giderlerin gerçekçi biçimde tahmin edilmesini doğal olarak güçleştirmiştir. Bu yüzden gelir ve giderleri ile yüzölçümü çok farklı olan Osmanlı Devleti dönemine ait tahminlerden yararlanılması mümkün olmamıştır. ■